

УДК 342.25:352:004.9]:340.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.1.32>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Пирога І. С.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету
e-mail: maksa7@meta.ua*

Щербатюк І.О.,

*заступник директора з навчально-виховної роботи
Волинського інституту МАУП
імені В'ячеслава Липинського
e-mail: vilchek1312@gmail.com*

Пирога М. І.,

*студент 1-го курсу
другого (магістерського) рівня вищої освіти,
юридичного факультету
Ужгородського національного університету
e-mail: maksa7@meta.ua*

Пирога І.С., Щербатюк І.О., Пирога М.І. Правове регулювання цифрової трансформації інституту місцевого самоврядування: зарубіжний досвід.

Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні становлять норми-принципи, які відображені у понад 20 статтях Конституції України. Норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, передбачають встановлення демократичної децентралізованої системи управління, в основі якої – самостійні територіальні громади, органи місцевого самоврядування, на які покладається вирішення всіх питань місцевого значення. Реальне ефективне місцеве самоврядування можливе лише за наявності певних умов, які об'єктивно склалися в суспільстві, і які в своїй сукупності формують основи місцевого самоврядування. Основи місцевого самоврядування створюють підґрунтя, тобто фундамент, на якому вибудовується вся система місцевого самоврядування. Однією з фундаментальних основ місцевого самоврядування є участь громадян у суспільному і політичному житті держави.

Вплив цифрової трансформації на органи місцевого самоврядування відбивається у зміні способу дій і спілкування з жителями громад з метою досягнення інтеграції інститутів громадянського суспільства і влади. В Україні, як і всьому світі, робляться важливі кроки в цьому напрямку. Водночас, очевидно, що попереду ще належить пройти довгий шлях упровадження цифрових технологій, оскільки багато органів управління територіальних громад (ТГ) використовують успадковані застарілі системи і технології, які потребують заміни.

У статті проаналізовано нормативно-правове регулювання цифрової трансформації місцевих органів влади в Україні та зарубіжних державах. Виділено позитивні та негативні характеристики процесу цифровізації. Пропонується встановити загальні для всіх муніципалітетів принципи стратегічного планування цифрової трансформації: облік існуючого рівня, реалізованість, змінність, деталізація, прозорість та ясність, систематичний моніторинг. Також сформульовані пропозиції щодо визначення психологічної готовності до цифровізації співробітників органів місцевого самоврядування та розвитку партнерства між муніципальними органами влади та освітніми установами.

Ключові слова: цифровізація, місцеві органи влади, інформаційні технології, платформний підхід, стратегічне планування, муніципальні органи влади, освітні установи.

Pyroha I.S., Shcherbatyuk I.O., Pyroha M.I. Legal regulation of digital transformation of the institute local self-government: foreign experience.

The constitutional foundations of local self-government in Ukraine are norms-principles reflected in more than 20 articles of the Constitution of Ukraine. Norms establishing the legal, organizational, material and financial foundations of local self-government provide for the establishment of a democratic decentralized management system, based on independent territorial communities, local self-government bodies, which are entrusted with the decision of all issues local importance. Real effective local self-government is possible only in the presence of certain conditions that have objectively developed in society, and which collectively form the basis of local self-government. The local self-government create the foundation, on which the entire system is built. One of the fundamental foundations of local self-government is the participation of citizens in the social and political life of the state.

The impact of digital transformation, through digitization mechanisms, on local self-government bodies is reflected in a change in the way of acting and communicating with community residents in order to achieve the integration of civil society institutions and authorities. In Ukraine, as in the whole world, important steps are being taken in this direction. However, it is clear that there is still a long way to go in the implementation of digital technologies, as many governing bodies of territorial communities (TG) use a wide range of inherited outdated systems and technologies that need to be replaced.

The article analyzes the regulatory and legal regulation of digital transformation of local authorities in Ukraine and in foreign states. Positive and negative characteristics of the digitization process are highlighted. It is proposed to establish principles of strategic planning of digital transformation common to all municipalities: accounting of the existing level, realizability, variability, detail, transparency and clarity, systematic monitoring. Proposals have also been formulated to determine the psychological readiness for digitalization of employees of local self-government bodies and the development of partnerships between municipal authorities and educational institutions.

Key words: digitalization, local authorities, information technologies, platform approach, strategic planning, municipal authorities, educational institutions.

Постановка проблеми. Швидке поширення цифрових технологій істотно впливає на життя громадян і рівень їх вимог, у тому числі до державних та муніципальних послуг. Ефективність і якість надання муніципальних послуг багато в чому залежать від можливості місцевих органів влади адаптуватися до умов життєдіяльності суспільства, що швидко змінюються, і зростаючих вимог громадян. У зв'язку з цим питання цифрової трансформації органів місцевого самоврядування є одними з найбільш актуальних для вчених і практиків України та зарубіжних країн.

Слід погодитися з думкою науковців, які виходять з того, що надання державних та муніципальних послуг з використанням цифрових технологій «робить повсякденне життя громадян простішим, повноціннішим та безпечнішим» [1]. У зв'язку з цим не дивно, що більшість держав прагне здійснити цифрову трансформацію діяльності державних та муніципальних органів влади, орієнтуючись при цьому на споживачів послуг – громадян. Однак, темпи цифрової трансформації органів місцевого самоврядування у різних країнах істотно різняться, що пов'язано з безліччю чинників, серед яких можна виокремити: цифрова і економічна нерівність розвитку; відмінності у способах регулювання процесу впровадження цифрових технологій у державний та муніципальний сектори; особливості обраної на державному рівні схеми фінансування процесів цифрової трансформації; рівень готовності населення та співробітників до використання цифрових технологій тощо.

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває проведення порівняльно-правових досліджень. Аналіз закордонного досвіду правового регулювання цифровізації місцевого самоврядування дозволяє виявити позитивні та негативні характеристики цього процесу, а також сформулювати пропозиції щодо використання позитивних практик у правовому регулюванні цифрової трансформації органів місцевого самоврядування України.

Стан опрацювання проблеми. Серед актуальних на сьогодні питань конституційно-правових основ місцевого самоврядування та правового регулювання цифрової трансформації інституту місцевого самоврядування доцільно виокремити дослідження таких вчених, як: О. Карпенко,

С. Квітка, С. Серьогіна, С. Чукут, О. Батанов, І.В. Дробуш, В. Журавський, Є. Бородін, Н. Піскоха, Г. Демошенко та інші.

Метою статті є аналіз закордонного досвіду правового регулювання цифровізації місцевого самоврядування, що дозволить виявити позитивні та негативні характеристики цього процесу, а також сформулювати пропозиції щодо використання позитивних практик у правовому регулюванні цифрової трансформації органів місцевого самоврядування України.

Вклад основного матеріалу. Нормативне регулювання процесів цифровізації у більшості країн Європи, Америки та Азії будується на стратегічному плануванні. Наприклад, у Великій Британії затверджені «Стратегія трансформації Уряду» [2], «Федеральна стратегія хмарних обчислень» [3] та «Програма цифрової трансформації» [4]. У США також затверджено «Стратегію цифрового Уряду США» [5]. У Швейцарії – «Стратегію електронного уряду Швейцарії на 2020-2023 рр.» [6] та план її впровадження [7] тощо.

Таким чином, концепція стратегічного планування цифрової трансформації державного та муніципального управління активно використовується в багатьох зарубіжних країнах, що підтверджує обґрунтованість і цілеспрямованість її застосування.

Дослідження зарубіжного законодавства у сфері електронного урядування та електронної демократії показує, що розвиток законодавства електронного урядування та демократичних механізмів є загальною тенденцією до збереження рис, які залежать від політичної та правової культури. Таким чином, у деяких країнах закони про електронний уряд є складними. Ці закони закріплюють функції органів виконавчої влади у сфері надання публічних послуг в електронному вигляді, визначають порядок взаємодії між ними при наданні публічних послуг, встановлюють правові механізми забезпечення інформаційної відкритості органів виконавчої влади. В інших країнах електронний уряд розглядається лише як можливість контролю через систему електронного кодування інформації та обмін інформацією та документацією через Інтернет. Крім того, ці закони встановлюють права громадян на доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також право на доступ до інформаційно-комунікаційних технологій [8].

Слід зазначити, що в Україні, як і в більшості зарубіжних країн, стратегічне планування здійснюється в першу чергу на вищому державному рівні і відноситься до цифрової трансформації центрального уряду [9]. У законах про місцеве самоврядування, зазвичай, відсутні приписи, які зобов'язують місцеві органи влади здійснювати планування цифровізації своєї діяльності.

В умовах обмеженості фінансових, матеріальних і людських ресурсів, з якими стикаються органи місцевого самоврядування України, виникає необхідність планувати свою діяльність з розрахунком на перспективу, враховуючи особливості конкретної місцевості, особливо це важливо при розробці плану впровадження цифрових технологій. Сьогодні в Україні вже не викликає сумнівів необхідність планування діяльності на місцевому рівні. В нашій державі, як і в інших країнах світу, активно розвивається і запроваджується стратегічний підхід до планування сталого територіального розвитку. Це пов'язано з перевагами такого методу для всіх основних учасників цього процесу (влади, підприємницьких структур, територіальної громади). На сьогодні більшість територіальних громад (переважно це міські територіальні громади) вже розробили стратегії розвитку своїх територій.

Позитивним прикладом регулювання питання стратегічного планування місцевими органами влади є досвід Словаччини. У цій країні на муніципальному рівні затверджуються стратегії розвитку місцевого співтовариства (далі – програма СРМС). Така програма дає комплексне уявлення про розвиток населеного пункту в середньостроковій перспективі (переважно на період 5-6 років). СРМС згідно із Законом Словаччини 539/2008 «Про підтримку регіонального розвитку» є базовим середньостроковим програмним документом для підтримки регіонального розвитку на місцевому рівні [10]. Цей документ є базовим щодо визначення напрямів розвитку муніципалітету. Якщо муніципалітет не розробив цей документ, він не може претендувати на грантову допомогу від Європейського Союзу.

Стратегічне планування процесів цифрової трансформації необхідно проводити як на регіональному, так і на муніципальному рівнях, оскільки це дозволяє ставити конкретні цілі й завдання. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне розробку місцевими органами влади стратегій (планів) цифрової трансформації. Однак, як показує практика стратегічного планування в галузі впровадження цифрових технологій, ключовим ризиком виступає розробка формальної стратегії, що не реалізується. З огляду на цей фактор, з метою наблизити систему муніципального управління до

найкращих світових практик і стандартів Європейського Союзу, пропонуємо встановити загальні для всіх муніципалітетів принципи стратегічного планування цифрової трансформації:

1. *Принцип обліку* існуючого рівня розвитку та особливостей муніципалітетів. При плануванні цифрової трансформації важливо враховувати фінансові та технічні умови, за яких ця трансформація реалізовуватиметься.

2. *Принцип реалізованості*. Місцеві органи влади не повинні закладати в перелік технологій, що впроваджуються в період планування, всі можливі технології разом. Потрібний детальний аналіз можливостей реалізації тих чи інших технологічних рішень.

3. *Принцип змінності (гнучкості)*. Технологічний розвиток не завжди можна спрогнозувати. За період реалізації певної стратегії можуть з'явитися нові або набути широкого поширення тільки зароджувані (наприклад, пов'язані зі штучним інтелектом) рішення. У зв'язку з цим у стратегії має бути передбачений механізм її оперативної зміни.

4. *Принцип деталізації та конкретності*. Необхідно закладати певні вимірні показники, які можна досягти у встановлені терміни, при цьому варто уникати оціночних, «розмитих» показників, результати реалізації яких перевірити неможливо. Наприклад, закладаючи як показник збільшення рівня задоволеності населення наданням муніципальних послуг, варто провести діагностику існуючого рівня задоволеності (це можна зробити шляхом соціологічного дослідження), а потім у плані вже закладати певний відсоток підвищення вихідного рівня задоволеності.

5. *Принцип прозорості та ясності*. Важливо, щоб стратегія, що затверджується, була зрозуміла як особам, які її реалізовуватимуть, так і населенню.

6. *Принцип систематичного моніторингу реалізації стратегії*. Без реалізації цього принципу неможливо буде реалізувати гнучкість стратегії та ефективно управління процесами цифрової трансформації [11].

При проведенні цифрової трансформації інституту місцевого самоврядування не менш важливим є встановлення цілей і завдань.

Аналіз нормативно-правової документації зарубіжних країн у частині формулювання цілей та завдань цифрової трансформації дозволяє розділити підходи до регулювання у цьому напрямку на дві основні групи:

– країни, в яких встановлюються конкретні цілі та завдання, що виражаються у числовому еквіваленті (наприклад, у програмному документі «Цифрова Ірландія» зазначено, що до 2030 року 90% послуг надаватиметься в режимі онлайн, при цьому 80% громадян мають право на отримання послуг, які будуть використовувати MyGovID [12]);

– країни, в яких цілі та завдання формулюються за принципом зазначення загальних напрямів цифрової трансформації (наприклад, у Великій Британії перед органами місцевого самоврядування поставлені такі завдання: оцифрування паперових документів, створення комплексної цифрової платформи, організація ефективної внутрішньої та міжвідомчої цифрової взаємодії, розширення можливостей оптимізації процесів за рахунок автоматизації, хмарне керування документами і т. д.

У нормативно-правових актах практично всіх країн як мета цифрової трансформації, до якої мають прагнути державні та муніципальні органи влади, позначається підвищення рівня задоволеності населення державними та муніципальними послугами. За даними емпіричних досліджень зарубіжних авторів успіх цифрової трансформації позитивно впливає на рівень задоволеності громадян [13, с. 59-60]. Однак, упровадження нових технологій призводить до дуже неоднозначного впливу на співробітників органів місцевої влади, при цьому неприйняття цифрових перетворень співробітниками негативно позначається на процесі цифрової трансформації [14].

Вважаємо, що неприйняття співробітниками місцевих органів влади перетворень, спрямованих на цифровізацію їхньої діяльності, є ключовим ризиком провалу цифрової трансформації інституту місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, вважаємо за необхідне розробити та поширити систему підготовки співробітників муніципальних органів влади до цифрової трансформації. При цьому варто здійснювати моніторинг рівня психологічної готовності до цифровізації та враховувати його під час проведення реформ.

Загалом, аналізуючи та систематизуючи положення закордонного законодавства, в яких врегульовано процес цифровізації місцевих органів влади, можна зробити такі основні висновки:

– в абсолютній більшості держав цей процес людиноорієнтований, тобто спрямований на підвищення ефективності та якості послуг, що надаються населенню;

– ключовим напрямком розвитку стає реалізація платформних рішень, тобто створення єдиних платформ електронної взаємодії населення та держави, у тому числі і на муніципальному рівні, що дозволяє покращити зворотний зв'язок із жителями, у тому числі забезпечити їхню участь у місцевому самоврядуванні;

– більшість держав прагне закріплення лідерських позицій у «цифрових перегонах», у зв'язку з чим розробляє програми підтримки як досліджень у галузі цифрової трансформації, так і самого процесу впровадження цифрових технологій у державне та місцеве управління.

В Україні також гостро стоїть проблема з використанням на муніципальному рівні передових розробок. Це пов'язано з цілим комплексом факторів:

1. Цифрова та фінансова нерівність на території України [15]. Істотно відрізняється рівень фінансування цифрової трансформації органів місцевого самоврядування у регіонах: в одних регіонах органи місцевого самоврядування можуть дозволити собі впроваджувати передові технології, а в інших – навіть оновлення необхідних для рутинної роботи пристроїв (комп'ютерів, принтерів тощо) не відбувається багато років.

2. Відсутність, у більшості випадків, готових технічних рішень, які відповідають запитам місцевих органів влади і, як наслідок, необхідність розробки цих рішень з нуля чи початкової бази. Це багато в чому зумовлено необхідністю пошуку саме нетипових рішень.

3. Нестача кваліфікованих кадрів, які б розуміли специфіку роботи у муніципальних органах влади й водночас розбиралися в цифрових технологіях [15].

Розвиток державно-приватного партнерства насправді міг би вирішити частину проблем. Також, з урахуванням обмеженості фінансування на муніципальному рівні, можна запропонувати розвивати співробітництво між муніципальними органами влади та освітніми установами. Студентам потрібно закріпити свої знання на практиці, що загалом може забезпечити муніципалітет, у той же час молоді фахівці та студенти здатні по-новому поглянути на наявні проблеми та запропонувати нові, можливо, нестандартні шляхи їх вирішення.

Висновки. Аналіз закордонного досвіду дозволив виділити та розглянути позитивні практики та ключові ризики цифрової трансформації інституту місцевого самоврядування. Запропоновані у статті рішення щодо встановлення загальних для всіх муніципалітетів принципів стратегічного планування цифрової трансформації, проведення моніторингу рівня психологічної готовності до цифровізації співробітників органів місцевого самоврядування, а також розвитку партнерства не лише з приватним сектором, а й освітніми установами дозволять удосконалювати як нормативне регулювання, так і практичну діяльність у сфері цифрової трансформації місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Pittaway J.J., Montazemi A.R. Know-how to lead digital transformation: The case of local governments. *Government information quarterly*. 2020. Т. 37. № 4.
2. Government Transformation Strategy. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/590199/Government_Transformation_Strategy.pdf.
3. The Federal Cloud Computing Strategy. URL: <https://www.doi.gov/cloud/strategy#:~:text=The%20Cloud%20First%20Policy%20was,before%20making%20any%20new%20investments>.
4. Digital Transformation programme. URL: <https://www.local.gov.uk/digital-transformation-programme>.
5. Digital Government. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>.
6. E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023. URL: https://www.amministrazione digitale svizzera.ch/application/files/3016/3636/7600/E-Government-Strategie-Schweiz-2020-2023_D_def.pdf.
7. Der Umsetzungsplan E-Government. URL: https://www.amministrazione digitale svizzera.ch/application/files/4316/4554/6943/Umsetzungsplan_2022_DE.pdf.
8. Pyroha, I., Tokarchuk, L., Perezhniak, B., Nikitenko, L., & Berch, V. (2022). E-democracy: an urgent need or a tribute to fashion? Legal analysis. *Amazonia Investiga*, 11(51), 240–249. <https://doi.org/10.34069/AI/2022.51.03.24>.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#Text>.

10. Zákon č. 539/2008 Z. z. Zákon o podpore regionálneho rozvoja. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2008-539>.
11. Стратегія здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1467-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text>.
12. Harnessing Digital – The Digital Ireland Framework. From Department of the Taoiseach. Published on 1 February 2022, Last updated on 22 August 2023. URL: <https://www.gov.ie/en/publication/adf42-harnessing-digital-the-digital-ireland-framework/>.
13. King S.F. Citizens as customers: Exploring the future of CRM in UK local government. *Government Information Quarterly*. 2007. Т. 24. № 1. С. 47–63.
14. Mu R., Haershan M., Wu P. What organizational conditions, in combination, drive technology enactment in government-led smart city projects? *Technological Forecasting and Social Change*. 2022. Т. 174.
15. Гасимов Р. Цифрова нерівність в Україні як проблема державного управління. *Публічне урядування*. 2017. № 1 (6). С. 43–52.
16. Белов Д.М., Белова М.В., Палапа Б.Б. Соціальне підприємництво: поняття та ознаки. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 75(1). Ч. 1. 2023. С. 33–39.
17. Белов Д.М., Легеза Є.О. Форми та методи правового регулювання захисту прав споживачів щодо поводження з відходами на державному рівні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 1. 2024. С. 105–109.
18. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм: монографія. К.: Четверта хвиля. 2010. 240 с.
19. Лазур Я.В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.